

Анонимизиран текст

Превод

C-651/19 - 1

Дело C-651/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

2 септември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 август 2019 г.

Жалбоподател:

JP

Отвeтник:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Главен комисар за бежанците и апатридите)

[...]

I. Предмет на жалбата

1. С касационна жалба, подадена на 18 октомври 2018 г., JP иска отмяната на решение [...] от 9 октомври 2018 г., постановено от Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците) [...] (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

II. Производството пред Conseil d'État (Държавен съвет)

2. [...] [ориг. 2] [...]

III. Обстоятелства от значение за делото

3. След първоначално отхвърлена молба за убежище [...] жалбоподателят подава втора молба за международна закрила, обявена за недопустима с решение от 18 май 2018 г. на Главния комисар за бежанците и апатридите на основание член 57/6/2, параграф 1, първа алинея от Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers). Съгласно обжалваното съдебно решение, решението за обявяване на недопустимост е връчено „по пощата с препоръчано писмо, на посочения от жалбоподателя адрес за съобщения, а именно на адреса на главния комисар“.

С обжалваното съдебно решение жалбата, подадена от жалбоподателя на 7 юни 2018 г. против посоченото решение за обявяване на недопустимост, се отхвърля като просрочена, по съображение че той не може „да се позовава на непреодолима сила, съставлявала за него непреодолима пречка да подаде жалба в законоустановения 10-дневен срок“. [ориг. 3]

IV. Единствено основание за отмяна, първа част: тезата на жалбоподателя

4. Жалбоподателят посочва като единствено основание за отмяна нарушение на членове 3, 6 и 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на членове 10, 11 и 13 от Конституцията, на членове 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 и 57/6 от Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея, тълкувани в съответствие с член 46 и съображение 25 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), на принципите на равенство и недопускане на дискриминация, както и на принципите, залегнали в основата на правото на защита.
5. [...] Жалбоподателят се оплаква, че с обжалваното съдебно решение е постановено, че към момента, в който се е запознал със спорния административен акт, е имал на разположение срок „от три работни или пет календарни дни“, че този срок му е давал разумна възможност да подаде жалба в срока по член 39/57 от посочения Закон от 15 декември 1980 г. и че само наличието на непреодолима сила би позволило да се направи изключение от този императивно установен, преклузивен срок.

Сочи, че зачитането на правото на защита също е императивно изискване, че споменатите във връзка с основанието за отмяна разпоредби гарантират правото на ефективни правни средства за защита и че трябва да се предвидят разумни срокове, които да не правят „невъзможно или прекалено трудно“

упражняването на правото му на ефективни правни средства за защита. Той припомня съдържанието на съображение 25 от посочената по-горе Директива 2013/32/ЕС от 26 юни 2013 г. и черпи от практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Assunção Chaves с/у Португалия, 31 януари 2012 г., § 80) и на Съда на Европейския съюз (решения от 28 юли 2011 г., Diouf, C-69/10, т. 67 и 68, и от 20 октомври 2016 г., Danqua C-429/15, т. 49) основание за твърдението си, че сроковете, за които става въпрос в случая и които са „значително по-кратки от възприетия от [Съда] срок от 15 работни дни, са явно неразумни и са направили прекалено трудно за кандидата упражняването на правото на защита и подаването на жалбата, предвидена в член 39/2 от Закона за чужденците“, с оглед на особените обстоятелства в случая, които той описва по следния начин:

„на кандидата не е осигурен никакъв прием по време на разглеждането на новата му молба; **[ориг. 4]**

- за избран от него адрес за съобщения се презумира самото седалище [на ответника]; поради това връчването по пощата не е извършено на мястото, на което живее кандидатът,
- кандидатът не получава никаква материална, а още по-малко финансова помощ, за да отиде до седалището [на ответника] или да се свърже с него и съответно да получи информация за движението на преписката си и евентуалното решение по нея; не получава и базова социална или правна помощ въпреки липсата на прием,
- кандидатът не е изслушан в присъствието на адвокат преди вземане на решението [от ответника],
- настоящият адвокат на молителя не е същият, който го е съветвал във връзка с първата молба за убежище, поради което не може да се предполага, че е добре запознат с историята на кандидата и с преписката“.

Жалбоподателят иска да се постави на Съда на Европейския съюз преюдициален въпрос относно тълкуването на член 47 от посочената по-горе Харта на основните права и на членове 20 и 46 от посочената по-горе Директива 2013/32/ЕС във връзка със съображения 25 и 50 от нея.

Тезата на ответника

6. Ответникът отбелязва, че срокът, предвиден в член 39/57 от посочения по-горе Закон от 15 декември 1980 г., е императивно определен като преклузивен и действието му може да се изключи само в случай на непреодолима сила, какъвто не е налице по делото, поради което правилно административният съд приел, че жалбата е била просрочена.

Ответникът препраща към парламентарните документи във връзка със Закона от 17 декември 2017 г. за изменение на Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци територията на страната и извеждането им от нея (loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, Doc 54 n° 2549/001), в които се съдържат мотивите за ускорено разглеждане на жалби в предвидените хипотези, „като същевременно продължава да се гарантира ефективно правно средство за защита“.

Според ответника това, че настоящият адвокат на жалбоподателя не е същият, който го е съветвал във връзка с първата молба за убежище, и че жалбоподателят не е бил изслушан в присъствието на новия си адвокат, по никакъв начин не се отразява на ефективността на жалбата като правно средство за защита. По този въпрос ответникът уточнява, че кандидатите за международна закрила имат право на адвокат от момента на подаване на съответната молба, независимо дали първоначална или последваща, поради което отговорността за обстоятелството, че кандидатът не е използвал възможността, която му предоставя законът да се обърне към действащия си адвокат в момента на подаване на последваща молба, е на самия кандидат и това обстоятелство няма никакво отражение върху ефективността на жалбата по член 39/57 от посочения закон. [ориг. 5]

Решение на Conseil d'État (Държавен съвет)

7. Законът от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея предвижда по-специално [...]:

„Член 39/2. § 1. Съветът [по споровете във връзка с режима на чужденците] се произнася с решения по жалбите, подадени против решенията на Главния комисар за бежанците и апатридите.

[...]

Член 39/57. § 1. Жалбите по член 39/2 се подават в писмен вид, [...] [по принцип в срок от 30 дни, а в следните случаи — в срок от 10 дни:]

[...]

1° [...]

2° [...]

3° когато жалбата е против решение за обявяване на недопустимост съгласно член 57/6, § 3, първа алинея. Когато решението за обявяване на недопустимост е постановено на основание член 57/6, § 3, първа алинея, точка 5° и в момента на подаване на молбата чужденецът се намира на

определено място съгласно членове 74/8 и 74/9 или е на разположение на властите, жалбата против това решение се подава в срок от 5 дни след връчването му.

[...]

§ 2. Сроковете за обжалване съгласно § 1 започват да текат: **[ориг. 6]**

[...]

2° когато връчването е извършено по пощата с препоръчано или обикновено писмо, на третия работен ден след деня, в който писмото е предадено в пощенската служба, освен при наличие на друго, представено от получателя доказателство;

[...]

Срокът изтича в края на последния ден. Когато този ден е събота, неделя или неработен ден, за последен се счита следващият работен ден.

[...]

Член 51/2. Когато подава молба за международна закрила по реда на член 50, параграф 3, чужденецът посочва адрес за съобщения в Белгия.

При липса на посочен адрес за съобщения се счита, че кандидатът е посочил Главния комисариат за бежанците и апатридите.

[...]

Всяка промяна в адреса за съобщения се съобщава по пощата с препоръчано писмо до Главния комисар за бежанците и апатридите, както и до министъра.

Извън случаите на лично връчване, връчването на адреса за съобщения е редовно, когато е извършено по пощата с препоръчано писмо или с куриер срещу обратна разписка. Когато чужденецът е посочил адрес за съобщения при своя адвокат, връчването е редовно и по факс или с помощта на всяко друго разрешено по силата на кралски указ съобщително средство.

[...].

Член 57/6. [...]

§ 3. Главният комисар за бежанците и апатридите може да обяви за недопустима молбата за международна закрила, когато:

[...]

5° кандидатът подаде последваща молба за международна закрила, във връзка с която не е представил или няма никакви нови факти или доказателства по смисъла на член 57/6/2;

[...]

Член 57/6/2. § 1. След като получи последващата молба, предадена му от министъра или упълномощено от него лице на основание член 51/8, Главният комисар за бежанците и апатридите най-напред проверява дали има или кандидатът представя нови факти и доказателства, които значително увеличават вероятността той да може да претендира за статут на бежанец по смисъла на член 48/3 или за субсидиарна закрила по смисъла на член 48/4. Ако такива факти и доказателства липсват, Главният комисар за бежанците и апатридите обявява молбата за недопустима. [...]

8. В обжалваното съдебно решение се посочва, че първоначално обжалваният акт е бил връчен по пощата с препоръчано писмо във вторник 22 май 2018 г. на посочения от жалбоподателя адрес за съобщения, тоест в Главния комисариат за бежанците и апатридите, че тъй като връчването е редовно, от момента на извършването му започва да тече 10-дневният срок, определен за подаването на жалба против решение за обявяване на недопустимост, постановено на основание член 57/6/2, § 1, първа алинея от Закона от 15 декември 1980 г., че съгласно член 39/57, § 2, точка 2° от същия закон срокът за обжалване е започнал да тече на третия работен ден след **[ориг. 7]** деня, в който писмото е предадено в пощенската служба — освен при наличие на друго доказателство, каквото в случая липсва — а именно в петък 25 май 2018 г., че тъй като последният ден от срока е неделя, същият е изтекъл в понеделник 4 юни 2018 г., и накрая, че жалбоподателят се е явил в Главния комисариат за бежанците и апатридите в сряда 30 май 2018 г. и същия ден е потвърдил получаването на препоръчаната пратка, съдържаща постановеното спрямо него решение.
9. Допустимостта на жалбите по съдебен ред, особено *ratione temporis*, се урежда с императивни правни норми. В случая Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците правилно решава, че връчването на административния акт на адреса, който се счита, че жалбоподателят е посочил за получаване на съобщения, а именно в Главния комисариат за бежанците и апатридите, е редовно и поставя началото на срока за обжалване, че с връчването на пратката на жалбоподателя при личното му явяване на 30 май 2018 г. не е „започнал да тече нов 10-дневен срок от този момент“ и че поради липсата на непреодолима сила подадената с препоръчано писмо жалба на 7 юни 2018 г., тоест след установения 10-дневен срок, изтекъл на 4 юни 2018 г., е била просрочена.
10. В касационното производство жалбоподателят сочи, че общият правен принцип на зачитане на правото на защита също е императивно уреден. Той не твърди, че от извършеното на 30 май 2018 г. връчване на пратката срещу

разписка за нейното получаване е започнал да тече нов срок, нито оспорва решението на съда, в което същият не приема обстоятелствата, посочени и припомнени в точка 7.2.1 от решението, за непреодолима сила, „съставлявала за [жалбоподателя] непреодолима пречка да подаде жалба в законоустановения срок“.

Жалбоподателят обаче сочи, че предвид обстоятелствата установеният в националната правна уредба срок за обжалване в случая е в разрез с редица разпоредби от правото на Европейския съюз, които му гарантират право на ефективни правни средства за защита.

Той черпи основание от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който гласи, че „Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд“, както и от съображение 25 и член 46 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), които гласят следното: **[ориг. 8]**

„[...]“

(25) В интерес на правилното определяне на лицата, които се нуждаят от закрила като бежанци по смисъла на член 1 от Женевската конвенция или като лица, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, всеки кандидат следва да има ефективен достъп до процедурите, възможност да сътрудничи и да влиза във връзка по подходящия начин с компетентните органи, за да представи съответните факти по своя случай, както и да разполага с достатъчни процедурни гаранции за разглеждане на молбата му на всички етапи на процедурата. Междувременно процедурата по разглеждане на молбата му за международна закрила следва да осигури по принцип на кандидата поне [...] право на точно съобщаване за решението и фактическите и правните мотиви на решението, да има право на правен или друг съветник, както и право да бъде информиран за правното си положение в решителните етапи на процедурата на език, който той разбира или за който има разумни основания да се счита, че той разбира, както и, в случай на неблагоприятно решение, да има право на ефективна защита пред съд.

[...]

Член 46. Право на ефективна защита

1. Държавите членки гарантират, че кандидатите разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу следното: а) решение относно тяхната молба за международна закрила [...]

[...]

4. Държавите членки предвиждат разумни срокове и други необходими правила, за да може кандидатът да упражни своето право на ефективна защита съгласно параграф 1. Сроковете не може да правят невъзможно или прекалено трудно упражняването на това право.

[...]“.

11. Правото на „съдебен процес“, закрепено в член 47 от посочената по-горе Харта, е особен аспект на правото на съд, гарантирано и в член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека, на която е допустимо позоваване с оглед тълкуването на споменатия член 47, тъй като той черпи вдъхновение от членове 6 и 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, правото на достъп до съд търпи имплицитни ограничения, специално във връзка с условията за допустимост на жалбата, тъй като поради самото си естество изисква приемането на уредба от държавата, която в това отношение се ползва с известна свобода на преценка. Тези ограничения обаче не бива да стесняват предоставения на правните субекти достъп по начин или до степен, че правото им на съд да се окаже засегнато в самата си същност (ЕСПЧ, *Miessen c/y Белгия*, 18 октомври 2016 г.). [ориг. 9]

12. Касационното основание поставя по същество въпроса дали Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците е нарушил правото на ефективни правни средства за защита и съдебен процес, закрепено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, като е обявил подадената от жалбоподателя жалба за недопустима на приетото в обжалваното съдебно решение основание, а именно нейното просрочие, и като е основал решението си на правна норма, която макар и императивна, определя за чужденците срок за обжалване от 10 календарни дни от връчване на решението, срещу което е насочена жалбата, особено при положение че връчването е извършено на адрес, за който по закон се счита, че е бил посочен от жалбоподателя за получаване на съобщения, което фактически може да доведе до скъсяване на този срок.

[...] [спиране на производството]

ПОРАДИ ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

CONSEIL D'ÉTAT (ДЪРЖАВНИЯТ СЪВЕТ) РЕШИ:

[...]

На основание член 267, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз поставя на Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 46 от Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), съгласно който кандидатите трябва да разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу решенията „относно тяхната молба за международна закрила“, и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално процесуално правило, като **[ориг. 10]** член 39/57 от Закона от 15 декември 1980 г. за влизането, пребиваването и установяването на чужденци на територията на страната и извеждането им от нея, разглеждан във връзка с член 51/2, член 57/6, § 3, първа алинея, точка 5° и член 57/6/2, § 1 от същия закон, което определя срок от 10 „календарни“ дни от връчването на административния акт като срок за обжалване на решение за обявяване на недопустимост на последваща молба за международна закрила, подадена от гражданин на трета страна, особено при положение че връчването е извършено в Главния комисариат за бежанците и апатридите, където по закон се „счита“, че жалбоподателят е посочил адрес за съобщения?“.

[...]

Обявено [...] на 1 август 2019 г. [...]

[подписи]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ